

Alemania: continuidad, rupturas y desafíos de su política exterior desde 1990*

Martha Lucía Quiroga Riviere

Profesora / investigadora de la Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad Externado de Colombia

Correo electrónico: angela.quiroga@uexternado.edu.co

El 3 de octubre de 1990 se reunificaron los dos Estados alemanes y entró en escena una Alemania fortalecida en el concierto mundial. Alemania recuperaba su soberanía y superaba la división de su territorio y población que se le había impuesto después de la segunda guerra mundial. Su problemática tarea de acomodarse en el escenario internacional como potencia volvía a ser actual tras la caída del muro.

Pero Alemania, precisamente por su experiencia en dos guerras mundiales, la dictadura nacionalsocialista y el Holocausto, no es como cualquier otra potencia continental europea. Cuál ha sido su política exterior desde su reunificación, cómo han reaccionado los diferentes gobiernos de turno ante los conflictos internacionales, qué debates se han dado al interior y preguntas a futuro son las cuestiones que están

en la base del presente artículo. A sabiendas de que la política exterior comprende una infinidad de tópicos y de que en un artículo es imposible agotar la política exterior de un país, hemos decidido tocar solo algunos temas que consideramos de relevancia para intentar entender este lento y contradictorio posicionamiento de la Alemania reunificada como actor en el escenario internacional.

El artículo está dividido en tres partes: la primera intenta caracterizar de manera sintética la política exterior de Alemania en los últimos 20 años de mano de la pregunta: ¿continuidad o cambio? La segunda parte se centra en la política exterior después de la guerra fría haciendo un acento primero en la dificultad del país de entenderse ante un nuevo período y en su a veces temerosa y contradictoria toma

* Artículo recibido el 25 de julio de 2011. Aprobado el 6 de septiembre de 2011. Es parte de los resultados de una investigación llevada a cabo como docente investigadora durante el año 2010 en el Centro de Investigación y Proyectos Especiales, CIPE, Universidad Externado de Colombia. Todas la traducciones de citas del alemán al castellano son de la autora del artículo.

de conciencia para irse ubicando como país soberano de cara a esta nueva realidad; luego en los cambios que ha significado el fin de la guerra fría y la tarea tanto de replantear su relación hacia EE.UU. como su reubicación dentro del continente europeo, para luego rastrear la política exterior alemana a través de los desafíos concretos que representaron para el país conflictos de gran relevancia en el mundo –la segunda guerra del Golfo, el conflicto Yugoslavo, la guerra en Afganistán, la tercera guerra del Golfo y la reciente intervención militar en Libia– y poder visualizar qué y cómo ha cambiado la política exterior de este país. Por último, en una tercera parte, se ponen sobre la mesa algunos de los elementos del debate sobre la participación o no participación militar de Alemania en dos conflictos, Afganistán y Libia, que por su actualidad vuelven a traer cuestionamientos que consideramos importante presentar al público no alemán. Estos debates tienen en la base problemas fundamentales que son objeto de preocupación de la población alemana, de la opinión pública, analistas, políticos e

intelectuales, problemáticas que siguen siendo muy controvertidas y que nos permiten, más que responder, seguir indagando hacia dónde va la Alemania unificada.

1. 20 AÑOS DE POLÍTICA EXTERIOR EN ALEMANIA: ¿CONTINUIDAD O CAMBIO?

La política exterior alemana, como la de todos los países, tiene su base fundamentalmente en el ejecutivo¹; con ello no se quiere afirmar que otros actores no jueguen un papel en la política exterior, sino que es específicamente desde el ejecutivo que se delinearán los trazos cardinales de su diseño atendiendo eso sí, no solo a la política internacional sino también a la política interior². El mundo de los estados nacionales, delimitados territorialmente, sigue siendo determinante y, a pesar de que su posibilidad de enfrentar los problemas de un mundo globalizado decrece día tras día, estos siguen siendo actores centrales en el suceder internacional hasta hoy³. Por ello me apoyaré aquí en la definición de Wichard Woyke (2008, 1): “En y

¹ Según Woyke (2008, 2) esto se aclara históricamente: la burguesía a través del parlamento fue asumiendo competencias que antes eran de la monarquía, pero las cuestiones de política exterior y militar permanecieron largo tiempo en manos de esta última; en Alemania específicamente varias cosas contribuyeron a que tanto partidos como parlamento tuvieran poca influencia en la política exterior; entre estos, ciertos códigos específicos de comportamiento y el reclutamiento secreto y personal de diplomáticos y oficiales.

² Seguramente otros actores no estatales inciden en algunas esferas de la política exterior alemana; algunas ONG en cuestiones de cooperación y desarrollo, diferentes fundaciones, institutos y colegios alemanes en asuntos de la cultura o las empresas privadas en política comercial externa, pero sería necesaria una exhaustiva investigación empírica para determinar su accionar e influencia directa e indirecta en los lineamientos del ejecutivo. Más allá de estos actores no estatales, existe el debate en Alemania sobre si es realmente el ministerio del exterior quien determina la política exterior, o si más bien la política exterior no está fraccionada –de manera positiva– entre los diversos ministerios lo que supone que estos estarían implicados más que antes en la política exterior alemana y desde ellos saldrían también lineamientos para el actuar internacional. Sobre este cuestionamiento véase: Weller, 2007.

³ Lo cierto es que a pesar de la creación de organizaciones internacionales o ‘supranacionales’ la política exterior,

con la política exterior se perciben los intereses generales políticos, económicos, militares y socioculturales de una sociedad organizada como un estado nacional soberano frente a su entorno internacional”.

En cuestión del análisis teórico de la política exterior en Alemania, esta es una rama de la ciencia política que ha empezado a tener un verdadero desarrollo apenas desde la década de los ochenta, si bien desde mucho antes la concepción predominante en este país ha sido el análisis empírico histórico de la política exterior; esta corriente aunque sin base explícita en alguna teoría se ha desarrollado implícitamente en la tradición realista (Hellmann et ál. 2007, 40; Woyke 2008, 4)⁴. Pero de hecho existe una queja en relación con el poco desarrollo del estudio teórico de la política exterior en Alemania.

Varias cosas son específicas de la política exterior alemana. En Alemania, a diferencia de otros países con un claro acento presidencialista como EE.UU. o Francia, el proceso de toma de decisiones en política exterior está determinada por la figura del ministro de asuntos

exteriores, por lo cual esta función es asumida por personalidades políticas con un ascendente propio a nivel nacional e internacional⁵; sin embargo ello no significa que el canciller no pueda, a través de sus competencias, neutralizar estas facultades del ministro. Alemania además no es ni potencia nuclear ni tiene una silla permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU como resultado de la derrota en la segunda guerra mundial, lo que la diferencia de las otras potencias occidentales.

Alemania, se dijo siempre, era el “país problema” y por ello excepcional en el escenario europeo e internacional y excepcional por lo tanto en cuestiones de política exterior; en contraste con otros estados como Francia, Estados Unidos o Inglaterra, su política exterior se caracterizó por una necesidad estructural del multilateralismo. Desde sus inicios como nueva democracia en 1949 su política exterior y seguridad estuvo durante toda la guerra fría íntimamente ligada a la OTAN manteniendo así una relación privilegiada con los Estados Unidos⁶. Imposible imaginar al país por fuera de las organizaciones internacionales.

sigue siendo cuestión de los estados nacionales con todo y que la globalización y la entrada de otros actores al ajedrez internacional han venido minando la importancia hoy de la diplomacia.

⁴ Los otros enfoques son el de la Acción-Reacción o enfoque de interacción (basado en los planteamientos de Deutsch), y el enfoque de los objetivos y medios. Para una recensión sobre el estado del arte en la investigación sobre política exterior en Alemania véase Dirk Peters. (2007). “Aussenpolitikforschung”, en *Handbuch zur deutschen Aussenpolitik*: 815-836. Christoph Weller (2007) cuestiona de entrada la cientificidad y utilidad para el análisis de la política exterior de un concepto como el de ‘interés nacional’.

⁵ No es por ello casualidad que en las coaliciones de gobierno el partido más fuerte pone la figura del canciller, y el menos fuerte se queda con la figura del ministro de asuntos exteriores.

⁶ Esta relación fue al interior del país de difícil manejo y no ajena a contradicciones: “During the Cold War, German governments had to carefully balance between US demands to contribute to Cold War efforts and an unwillingness or even hostility of large parts of the electorate towards those contributions. Konrad Adenauer (Christian Democratic

Este multilateralismo se acompañó por un europeísmo declarado siendo parte desde sus inicios del proceso de integración europeo, proceso que se dio a iniciativa de Francia con el objetivo, entre otros, de traer a Alemania de nuevo al escenario europeo, fortalecerla en el marco de la guerra fría —en su territorio se enfrentaban los dos sistemas y al mismo tiempo controlarla en razón de la experiencia de las dos guerras mundiales—.

Con todo, la política exterior alemana occidental de posguerra y hasta 1989 se puede entender como el intento constante de Alemania de lograr ser vista como una democracia más, como un país normal dentro de las democracias occidentales; su esfuerzo apuntó de forma constante a ganar en previsibilidad y confiabilidad ante sus vecinos. Pero esta ‘normalidad’ que logró la RFA tenía un problema subyacente que significó para todos los actores internacionales y nacionales un elemento latente de inestabilidad: la división de Alemania; dicho a la inversa, la división de este país fue una condición de estabilidad del orden de posguerra. El país por esto, a pesar de todo y sus esfuerzos, siguió siendo excepcional y ello se presentó con toda su fuerza cuando el muro cae y de facto se puso a la orden del día la reunificación alemana.

Continuidad y cambio: la política exterior después de la caída del muro

Con la caída del muro y la reunificación del país dos posiciones alrededor de la nueva Alemania fueron predominantes dentro de las maneras de entender y concebir su política exterior: hasta comienzos del siglo XXI, básicamente de parte de los analistas alemanes y de manera consensual, se subrayaba la continuidad de la política exterior de la RFA con la política exterior antes de la caída del muro. La otra visión, sobre todo dada por analistas que observaban a Alemania desde afuera, acentuaba el cambio.

Los primeros (entre ellos Bredow/Jäger, Katzenstein, Markowitz/Reich, Kohler-Koch, Rittberger, Rohde, Maull con textos de comienzos de los 90)⁷, desde una concepción clásica liberal, insistían en la existencia de muchos elementos que apuntaban a que la política exterior seguiría siendo en términos generales la misma: el país estaba integrado en una red de instituciones internacionales, que conllevaba a que la política exterior estuviera en parte definida por los actores internacionales; además continuaría siendo una potencia económica, un ‘estado comercial’, lo que comportaba que se presentara más como una potencia civil,

Party) pushed though German re-armament against broad popular resistance. Helmut Schmidt's (Social Democratic Party) chancellorship collapsed in 1983 over mass protest against the deployment of NATO missiles. While German governments tended to share Washington's threat perceptions, and knew that Western German security ultimately relied on America's security umbrella, anti-war sentiment, a certain hostility towards America and an isolationist mood were wide-spread in the population, especially among intellectuals" Speck (2011, 4).

⁷ Véase Hellman/Wolf/Schmidt. (2007b). *Handbuch zur deutschen Aussenpolitik (Manual de la política exterior alemana)*, (34).

dando un manejo de los conflictos no desde lo militar y desde el poder, sino desde mecanismos de cooperación y compensación. A esto se agregaba una cultura política de décadas asumida además por las elites que habían visto el desarrollo erróneo que había tenido la política exterior alemana antes de 1945, cultura política que necesitaría de muchas nuevas experiencias y largos procesos de aprendizaje para que pudiera cambiar⁸.

Pero el mundo veía diferente a Alemania; por ello de parte de los analistas sobre todo desde el mundo anglosajón (Carr, Krauthammer, Mearsheimer, Waltz)⁹, Alemania aparecía muy fuerte y esto se traducía en que Europa y el mundo debían acomodarse a los cambios en la política exterior de Alemania; argumentando desde el realismo, para estos autores, que el fin de la guerra fría conllevaba cambios estructurales profundos, y por esto el problema alemán se presentaría necesariamente en una nueva forma; la opción era unirse para intentar maniatar al ‘gulliver alemán’ (Hellmann et ál. 2007a, 34-35); la RFA asumiría de nuevo su viejo papel en el Este, pero también en la medida en que su poder creciera se vería presionada por los cambios a nivel internacional que la llevaría a asumir el tradicional papel de potencia europea (Hellmann et ál. 2007a).

Ciertamente el ‘nunca más’ y el ‘nunca más solos’ (*never again, never alone*) que había determinado su política exterior desde 1949 y con el que se entiende este multilateralis-

mo estructural que caracterizó al país siguió siendo parte fundamental después de la reunificación del país. A pesar de los temores, sobre todo de Francia e Inglaterra, de que con la lograda soberanía Alemania pudiera iniciar una política en solitario en razón de su fuerza económica, y de su gran ascendente en todos los países del norte y del este europeo, además de Suiza y Austria, estos fueron rápidamente contrarrestados por el gobierno alemán que, inmediatamente a la caída del muro, afirmó el destino europeo de la RFA a través de su continuada inserción en la Unión Europea y en la OTAN como pilares de su política exterior y de seguridad.

Pero la tesis de la continuidad en la política exterior alemana, que hasta 2001 se afirmó como plausible porque, no obstante todos los temores que se avivaron con la reunificación y las predicciones de los analistas no alemanes, los países vecinos no se sintieron amenazados, viene entrando en contradicción con el desarrollo concreto. Hoy en día ya hay consenso alrededor de que la política exterior alemana ha venido cambiando bastante en relación con la política de la RFA de antes de 1989. Después de la caída del muro, de la reunificación de los dos estados alemanes y de la conformación de la nueva República Federal de Alemania, se nota una creciente necesidad del país de tener una política exterior más presente que reemplace la cultura de discreción y moderación que la caracterizó antes. Alemania aspira a lograr la

⁸ Véase Hellman/Wolf/Schmidt. (2007b). *Handbuch zur deutschen Aussenpolitik (Manual de la política exterior alemana)*.

⁹ Ibid.

normalidad y la igualdad de derechos con las otras potencias. Según Hellmann et ál. (2007a, 36) esto está llevando a que poco a poco el multilateralismo que la ha caracterizado se esté convirtiendo en un multilateralismo instrumental, intentando con ello aumentar el prestigio formal de su estatus internacional. Esto emerge sobre todo con la política exterior de la coalición de izquierda Schröder-Fischer (1998-2005) después de la era de Helmut Kohl, que fue por algunos caracterizada como “una política en la búsqueda de prestigio para lograr más status”, acompañada de un “multilateralismo instrumental” (Hellmann et ál. 2007a, 37).

Con el envío del ejército alemán a regiones en crisis tanto en Europa como en otros continentes se trataría, según estos autores, más que de una militarización de la política exterior alemana, de lograr posibilidades de influencia y un derecho de participación dentro del círculo de las grandes potencias que antes por su posición no había exigido. El objetivo ambicioso de tener un asiento en el Consejo de Seguridad es parte de esta política, pero también la creciente bilateralización de las relaciones hacia EE.UU. y Rusia sin tener en cuenta tanto como antes a sus aliados europeos.

Los estudiosos y críticos de la política exterior alemana opinan que en la base de este cambio se encuentra una creciente conciencia del país, de su fuerza, y con ello de su nuevo papel en el mundo (Habermas, 2011); esta ‘conciencia de sí misma’ (*Selbstbewusstsein*) co-

mo sinónimo de una “conciencia de su poder” (*Machtbewusstsein*) sería la llave para entender el cambio en la política exterior de Alemania (Hellman, 2010).

Dentro de esta búsqueda de posicionamiento en el concierto internacional empero hoy se reconoce que el país no es el mismo. La potencia económica y el país del bienestar que lo caracterizó está dando lugar a un país en donde las condiciones económicas están empeorando¹⁰; como se dice actualmente, con la presente canciller Angela Merkel la RFA ya no representa el antiguo ‘modelo alemán’ sino un ‘caso de saneamiento’; esto se confirma con el récord de endeudamiento del año 2010 que conlleva al incumplimiento del pacto de estabilidad y con ello de los criterios de convergencia de Maastricht para la estabilidad del euro. Por ello queda planteado si en este momento las ambiciones en política exterior alemana pasarán a un segundo plano y más bien el país se va a ver obligado a utilizar las relaciones exteriores para una regeneración y recuperación interna (Hellmann et ál. 2007a, 37- 38).

2. LA POLÍTICA EXTERIOR ALEMANA DESPUÉS DE LA GUERRA FRÍA

2.1 De la República de Bonn a ‘la República de Berlín’

Es un hecho corriente que cuando se habla de Alemania y de la República de Weimar, el lugar en donde se dio la Constitución de la primera

¹⁰ En la década de los 80 Alemania era uno de los países más ricos del mundo. Hoy, por lo menos en lo que respecta al ingreso per cápita –respecto al consumo–, el país está en el puesto 17.

república en territorio alemán, se reconoce un momento histórico preludio de los terribles acontecimientos que marcarían la historia de Alemania, pero también del continente europeo durante gran parte del siglo xx.

Con el tiempo, dentro de la ciencia política de la RFA se fue haciendo costumbre hablar en Alemania de la República de Bonn en contraposición a la de Weimar, y para caracterizarla de manera diferenciada, se subrayaba de manera fundamental el acercamiento a las democracias occidentales de la nueva democracia de la República Federal de Alemania. Si bien es cierto que esta experiencia se hizo solo en dos terceras partes del territorio alemán, no es menos cierto que para la elite política este acercamiento y este presentarse dignamente democrática ante los otros países, constituyó una tarea importante, vital, continua y un motivo de identidad y razón de ser de su existencia. Así que, después de la experiencia de la República de Weimar, se habló entonces de la República de Bonn para designar el período posterior a 1949. La RFA se negó sin embargo a reconocer a la RDA como Estado y país independiente para no perder de vista la perspectiva de una reunificación, y se dio una capital pequeña evitando en un futuro que quedara cuestionada Berlín como capital legítima para el momento en que se lograra la unidad del país.

Con la caída del muro en 1989 y la puesta a la orden del día de la reunificación del país comienza un nuevo período, que tiene mucho de continuidad pero también de ruptura. La continuidad en todo caso se da inicialmente por el hecho de que la reunificación de Alemania se hizo, no a través de una Asamblea

Nacional Constituyente, que hubiese supuesto un proceso político muy diferente, sino a través del artículo 23 de la Carta Constitucional que significó ‘ sencillamente ’ la entrada del territorio de la RDA a la RFA. Para el gobierno de Alemania occidental que decidió este camino, ello supuso simplemente la extensión de la carta constitucional de la RFA a la zona oriental. Por ello la reunificación no apareció para estos dirigentes políticos como una ruptura sino más bien como un momento con muchos elementos comunes con lo que era la RFA; esta fue la razón por la cual, tanto el canciller del momento Helmut Kohl como el presidente Roman Herzog o el ministro del interior Wolfgang Schäuble, fueron de la opinión de que la denominación de la ‘ República de Berlín ’, como sucesora de la ‘ República de Bonn ’, no era otra cosa que un juego de palabras que velaba el hecho de que seguía siendo la misma república (Görtemaker, 2009, 56). Hacia el exterior estaba claro que se daban cambios fundamentales, pero se consideró que hacia el interior y en cuestiones de la política exterior no se había producido una ruptura esencial.

Hoy se habla ya de la República de Berlín para designar el momento de ruptura y de cambios políticos tanto hacia el interior como hacia el exterior del país a partir de la reunificación del país. A pesar de que el traslado oficial de Bonn a Berlín se hizo efectivo solo en 1999, casi una década después de la reunificación, se designa con esto el nuevo momento que hacía legítimo e imperioso hablar de la República de Berlín a partir del 3 octubre de 1990, día de la unidad de los dos estados alemanes. Según Görtemaker (2009, 9) se justifica la denominación de este nuevo período porque la RFA a

partir de ese momento comenzó a “actuar en un entorno político, económico, cultural y social muy diferente al anterior”.

De Bonn a Berlín

Sobre la relevancia de hablar de la República de Berlín a partir de 1990, es muy ilustrativo mirar de cerca el debate que se dio en el parlamento, alrededor de la pertinencia o no de cambiar la capital de la Alemania reunificada de Bonn a Berlín. Los argumentos que allí se esgrimieron permiten ver de manera sintética lo que estaba en juego y la nueva perspectiva que se había iniciado con la reunificación el 3 de octubre de 1990.

Este importante debate sobre la nueva sede de gobierno de la Alemania unificada, que se dio el 20 de junio de 1991, se convirtió rápidamente en un debate histórico que recreó aquellos que habían llevado a la elección de Bonn como capital transitoria de la RFA en 1949. En ese entonces, y poco después de la creación de la RFA, se había designado desde la primera sesión parlamentaria del 3 de noviembre de 1949 a Bonn como sede de gobierno, pero con una enmienda que decía: “Los órganos federales de dirección trasladarán su sede a la capital de Alemania, Berlín, en el momento en que tengan lugar elecciones universales, libres, igualitarias, secretas y directas en toda Berlín y en la zona de

ocupación soviética. El parlamento se reunirá acto seguido en Berlín¹¹”.

El debate no era solo una cuestión formal sino de concepción sobre el nuevo Estado que se creaba. Durante la elección de Bonn en 1949 se había argumentado que Berlín era sinónimo de centralización del poder y del Tercer Reich y que una Alemania democrática no podía tener a Berlín como su sede de gobierno precisamente por ser símbolo de este régimen.

Ese mismo argumento salió a la luz durante las discusiones en el parlamento alemán en 1991. Bonn, decían los defensores, ya había demostrado durante 40 años, tiempo que no se podía considerar como transitorio, ser una digna capital para la democracia alemana de los estados alemanes unificados. “Los lugares aparecían asociados a contenidos: Bonn para discreción y fiabilidad, Berlín para delirio de grandeza y una concepción de Estado autoritaria” (Görtemaker, 2009, 47).

Ese sería el eje de la discusión y era de contenidos trascendentales. La discusión en el parlamento sobre la capital de la nueva Alemania fue largo; después de 11 horas se votó dando finalmente una mayoría por una pequeña diferencia a Berlín: 337 votos a favor contra 320 votos por Bonn, con dos abstenciones y un voto nulo¹².

Para muchos de los diputados fue solo durante el transcurso de este debate que realizaron la dimensión de la decisión sobre la

¹¹ Dokumente zur Deutschlandpolitik, Oldenburg, Hrsg Bundesministeriums des Inneren unter Mitw. des Bundesarchivs München-Oldenburg, Reihe 6, Band 1, 2002, Seite 79, pie de página 1.

¹² Véase: Archivo del Parlamento Alemán, Deutscher Bundestag “Berlin-Bonn-Debate”, <http://www.bundestag.de/kulturundgeschichte/geschichte/debatte/index.html> (Consultado julio de 2010).

capital Bonn o Berlín. Como era de esperarse los votos a favor de una u otra sede de gobierno atravesaron a todos los partidos representados en el parlamento, dejando ver la dificultad que comportaba ubicar a la Alemania unificada y su proyección ante la nueva arquitectura política, económica y militar del continente europeo y ante el nuevo paradigma en la política internacional. La revista *Der Spiegel* escribiría que hacía mucho tiempo no se daba un debate parlamentario que hubiese sacudido tanto las emociones¹³.

Theo Sommer, redactor en jefe en ese momento de uno de los semanarios de mayor ascendencia intelectual y política de la RFA, *Die Zeit*, escribía que, en esa discusión se habían expresado los problemas de orientación de los alemanes occidentales después de la reunificación (Sommer, 1991). En el extranjero la prensa importante de las potencias europeas occidentales (entre ellos *Le Monde* o *The Guardian*) aplaudía un día después esta decisión considerada trascendental e histórica.

2.2 Alemania y EE.UU. después de la guerra fría

En el marco de la guerra fría y desde sus inicios, la RFA había jugado un papel importantísimo para EE.UU. en su política de contener a la Unión Soviética, pues se trataba de responder

lo más rápido posible y desde el lugar más cercano ante cualquier ataque de los soviéticos. Por ello, para la República Federal de Alemania la política de seguridad nacional siempre había sido sinónimo de política de seguridad de la OTAN.

Pero con el fin de la guerra fría Alemania ya no estaba en el eje geográfico del conflicto entre las dos superpotencias y tanto Europa como la RFA dejaron de estar en el centro de la política de seguridad y política exterior de Estados Unidos. Así, también la OTAN dejó de ser el eje de lo que fue la política de seguridad de Norteamérica durante el período anterior a la caída del muro¹⁴.

Además de este cambio del centro político que se da con el fin de la guerra fría, se dieron dos sucesos que fueron importantes en la relación entre EE.UU. y Alemania –y más allá, Europa–: el primero, el derrumbe de las Torres Gemelas el 11 de septiembre de 2001 que conduciría casi inmediatamente a la guerra contra los talibanes en Afganistán¹⁵ y con el que se mostró un apoyo irrestricto de Alemania y Europa hacia los Estados Unidos; el segundo, la guerra de Irak de 2003 contra Saddam Hussein que provocó un distanciamiento.

En lo que respecta a la guerra de Irak, esta fue, según Rudolf (2005), consecuencia de un cambio en la orientación estratégica en

¹³ El último había sido en 1972 cuando se dio la dura discusión al interior del parlamento sobre el voto de desconfianza al canciller Willy Brandt que llevaría finalmente con el “affair Günter Guillaume” a su dimisión en 1974. *Der Spiegel* 26 / 1991, “Eine Wunderbare Katastrophe”.

¹⁴ “If the North Atlantic Treaty Organization (NATO) did not exist today, the United States would not seek to create it.” James Goldgeier. (2010). *The future of NATO*, Council Special Report No. 51, February.

¹⁵ Alrededor de este conflicto hablaremos exhaustivamente más adelante.

la política exterior americana. Fue sobre todo después del 11 de septiembre que Bush siguió “una coalición de la escuela de pensamiento compuesta por neoconservadores (Bolton, Wolfowitz) y nacionalistas (Cheney) en la medida en que se volvió un ‘presidente de la guerra’ y le dio la espalda al multilateralismo” (Wieland-Karimi, 2007, 4), un multilateralismo que por supuesto es asumido por Norteamérica de manera instrumental durante los conflictos, porque se lo blande cuando se necesita mientras no afecte el accionar de la EE.UU. como potencia mundial.

Durante esta guerra de Irak el unilateralismo norteamericano sería determinante e invirtió lo que Rudolf (2005, 23) llama la ‘lógica del accionar de la hegemonía liberal’, a saber, “multilateral tanto como sea posible, unilateral tanto como sea necesario”; con ello se invirtió también la base de lo que se conoce como la ‘lógica del sistema americano’ que siempre había supuesto una cierta disposición al multilateralismo sobre la base de la lógica liberal arriba mencionada.

Con ello la política antiterrorista y las guerras preventivas que siguieron minaron las estructuras tradicionales de la solidaridad de la alianza provocando un alejamiento entre las relaciones de los dos países y, en parte, de los dos continentes.

Con la llegada del partido democristiano –defensor acérrimo de la alianza con Norteamérica desde Adenauer– al gobierno alemán, representado en la figura de Ángela Merkel en el 2005, se mejoraron las relaciones con Norteamérica que se habían enfriado durante el gobierno de Schröder desde el ‘no’ de Alemania a la guerra de Irak. Aunque ya algunas

actitudes de parte de la ministra de relaciones exteriores Condolezza Rice durante el gobierno de Bush, como el reavivar el ‘Cuarteto’ en la política hacia el Medio Oriente, mostraban el agotamiento del unilateralismo anterior y apuntaban al regreso de un actuar multilateral de Norteamérica, el esperado cambio en las relaciones transatlánticas finalmente se dio como estaba previsto, con el triunfo de Obama en EE.UU. Efectivamente el gobierno de Obama ha sido enfático en dar a entender que una prioridad suya es que Europa –la Europa de la OTAN no de la UE, sea vista como el aliado más importante en todas las cuestiones de la misión militar de seguridad de la OTAN como es el caso en Afganistán – ISAF/International Security Assistance Force (Burwell, 2010), esto seguramente para delegarle responsabilidades a Europa en esta región y poder responder en otros frentes con mayores capacidades.

2.3 El fin de la guerra fría y las relaciones entre Alemania y Europa

“Puede un país que comparte por todas partes sus fronteras con otros estados europeos, puede Alemania darse el lujo con sus nueve vecinos de no impulsar una política activa europea?” (Janning, 2010)

Centrales en la conformación de la nueva política exterior alemana fueron los ejes que habían caracterizado la política exterior de la RFA hasta antes de la reunificación: *‘never alone - never again’*. Alemania debía ser cuidadosa para no dar la impresión de querer desarrollar una política en solitario y ‘nacionalista expansionista’. Calmar a sus vecinos fue la tarea del momento.

Presentándose como heredero en todo momento del espíritu del primer canciller de la RFA el democristiano Konrad Adenauer, Helmut Kohl desarrolló así una política que buscó tranquilizar a su entorno: discreción hacia los conflictos internacionales y al mismo tiempo una política activa hacia la Unión Europea que diera a entender claramente a las potencias continentales que Alemania solo se entendía inserta dentro de la comunidad de países europeos. Esta política era el corazón de la estrategia de Helmut Kohl, que el 10 de noviembre de 1989, al otro día de caído el muro afirmaba en un artículo suyo que la realización de la Unión Europea era “el corazón de la política exterior de una Alemania reunificada” (Kohl, 1990). La opción de convertirse en interlocutor privilegiado de EE.UU. no fue una estrategia en política exterior para Alemania porque era consciente de las limitaciones y cuidados que debía tener hacia sus interlocutores europeos.

Ya antes de la reunificación alemana el 3 de octubre de 1990 la RFA empujó el proceso de integración europea hacia adelante, y su ascendencia hacia el norte, este y centro del continente, le permitió accionar como un catalizador. El 18 de abril de 1990 se llamaba a dos cumbres de los jefes de gobierno y estado de los estados de la UE: una para tratar los temas de la unión económica y monetaria y otra

para tratar los temas de política exterior y de seguridad, en donde el eje franco alemán volvía a ser el elemento dinámico dentro del proceso. Kohl tendría en todo este proceso siempre presente a su más importante interlocutor en el continente, Francia. El canciller buscando este acercamiento diría no sin algo de ironía: “Ante la bandera francesa, hay siempre que inclinarse dos veces” (citado por Ménudier, 2010)¹⁶. Esta alianza con Francia le permitió al mismo tiempo tener una política hacia Rusia, algo que, durante todos los años de la guerra fría, había sido imposible sin que al mismo tiempo se percibiera por las otras potencias como un segundo Rapallo¹⁷.

La declaración conjunta del 2 de diciembre de 1992 de las fracciones del parlamento alemán (democristianos, liberales y socialdemócratas) posterior a la firma del Tratado de la Unión Europea, dejó ver todos los temores, hacia adentro y hacia fuera, que provocaba la Alemania soberana y fuerte. En esta declaración se decía: “Alemania no debe caer nunca más en el peligro del nacionalismo. Ningún otro Estado europeo depende de la integración europea tanto como Alemania, el país en el centro de Europa¹⁸”.

Según (Wolfrum, 2007) las cuestiones referentes a la integración europea no fueron ni han sido motivo de disputa dentro de los

¹⁶ «Devant le drapeau français, il faut toujours s’incliner deux fois».

¹⁷ El Tratado de Rapallo de 1922, fue un tratado amistoso firmado entre la Unión Soviética y Alemania que les permitía a los dos países salir del aislamiento político en que se encontraban, aislamiento que tanto a Francia como al Reino Unido les convenía mantener.

¹⁸ Drucksache 12/3905, 12 Wahlperiode, p.1 en el Parlamentsarchiv (archivo del Parlamento alemán), <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/12/039/1203905.pdf> (Recuperado en noviembre de 2010).

partidos de gobierno. En una declaración de 1994 de Joschka Fischer, futuro ministro del exterior durante el gobierno de la coalición roja y verde (1998-2005) y representante del ‘ala realista’ dentro del Partido Verde, hablaba de la integración europea alrededor del eje franco alemán, como uno de los pilares de la política exterior alemana:

“Las condiciones básicas de la política exterior alemana son definidas por 40 años de República Federal de Alemania (occidental). Estas han cambiado con el fin de la Guerra Fría, empero no existen razones forzosas para una revisión general, al contrario. La política exterior de la antaño República Federal se basa desde 1969 en cuatro columnas: una democracia interna fuerte y una economía que está redactada tanto desde el punto de vista de la economía de mercado libre, como desde el Estado social; la relación atlántica con Estados Unidos; la integración europea de la Unión Europea con el eje central franco-alemán. Todos estos factores en conjunto componen la integración hacia occidente de la República Federal de Alemania. La cuarta columna llegó con la apertura hacia Europa oriental y la Unión Soviética a través de la Política del Este para posibilitar, y no solo por razones internas de Alemania, opciones adicionales en dirección al este, pero ciertamente integrada firmemente en occidente” (Joschka Fischer en 1994 citado por Wolfrum, 2007, 455).

La obligación moral pero también estratégica hacia los países del este para la RFA haría de estos una tarea central. Aparte de esta obligación moral, el gobierno alemán apoyó también el afán de los países de Europa central y oriental (PECOS) de salir de la órbita de Rusia y lograr una conexión rápida hacia

occidente para clarificar, de una vez por todas, el desarrollo militar en los países vecinos del este. Se quisieron alcanzar mecanismos de cooperación en cuestiones de política de seguridad y un espacio de diálogo entre los miembros de la OTAN y los países del Pacto de Varsovia; esto cristalizó en la “Cooperación para la Paz”, propuesta de la OTAN hacia los PECOS y los países de la Confederación Rusa en 1994 (Hilz, 2009). Solo después de tres años y sobre la base de lo intercambiado y aprendido, se dio la primera decisión hacia la ampliación de la OTAN, entrando a ser parte de esta alianza militar Polonia, la República Checa y Hungría en 1999. Esta ampliación se debió en no poco a la presión del gobierno de Kohl – sobre todo a través de su ministro de defensa entre 1992 y 1998 Volker Rühe - por una parte hacia unos Estados Unidos escépticos al respecto y por otra hacia Rusia, que era opuesto radical hacia esta extensión de la OTAN con el entonces presidente Boris Jelzin.

En relación con Rusia jugaron un papel las estrechas relaciones económicas después del derrumbe de la Unión Soviética en 1991; el enérgico apoyo alemán a Moscú en los primeros años de la Alemania reunificada fue el más importante dentro de los países occidentales que comerciaban con Rusia, además de un crédito millonario, ayuda monetaria, finanzas subsidiarias y apoyo en general. La RFA se convirtió en el más fuerte sostén económico para Rusia. Con ello Alemania se prometió, además de la estabilidad de la zona oriental, salir de la zona de margen en que se había mantenido durante la guerra fría (Wolfrum, 2007, 457) y seguir cumpliendo con el nuevo papel de potencia en el centro europeo.

Sería, sobre todo, con el gobierno en 1998 del canciller socialdemócrata Gerhard Schröder que se haría un acento especial en su relación con una Rusia debilitada, pero que seguía jugando –y juega– en las grandes ligas; el nuevo canciller llegó a decir que Putin, el autoritario presidente ruso, era un ‘demócrata intachable’¹⁹. La estrecha relación entre estos dos países, a pesar de las fuertes dificultades durante gran parte del siglo XX, es una relación histórica²⁰; tiene empero también una connotación estratégica de importancia vital para Alemania por su dependencia energética hacia Rusia.

Pero también hoy en día en cuestiones de seguridad existe una relación importante; Rusia le ha dado para su accionar en Afganistán el derecho de utilización del espacio aéreo entre Alemania y Uzbekistán (Buhbe, 2007, 5). Además Alemania es para Rusia el socio más importante dentro de la Unión Europea. Esto se ve también en los datos de intercambio comercial: la RFA es el país número uno para la exportación de sus productos seguido después, con distancia, de Ucrania y China.

Aunque la relación de la actual canciller democristiana Ángela Merkel hacia Rusia se enfrió mientras al mismo tiempo se acercaba a Estados Unidos, sin embargo ahora se habla de una mayor proximidad entre la canciller y

el actual presidente ruso Medvédev, acercamiento que se hace con mucho cuidado para no irritar a Polonia. En todo caso en la relación y el diálogo con Rusia, Alemania juega allí un papel decisivo tanto para los países de la Unión Europea, como para Estados Unidos.

2.4. Alemania: ¿de país especial a potencia normal?

“El camino de Alemania hacia occidente fue largo y en muchos tramos un sendero especial. Y aun cuando toda historia es una historia de caminos especiales, si hay algunos que son más especiales que otros”... “En el año 1945 terminó el sendero especial antioccidental del Reich alemán. En 1990 terminó el sendero especial postnacional de la República Federal y el sendero internacionalista de la RDA. La Alemania reunificada no es una ‘democracia postnacional entre Estados nacionales’, sino un Estado nacional democrático postclásico entre otros. La nueva República Federal no es menos soberana que cualquier otro de los otros miembros de la Unión europea que han cedido derechos de soberanía tanto a esa comunidad supranacional como a la otra, a la alianza atlántica” (Winkler, 2005, II, 657-655).

En estas palabras de uno de los historiadores vivos más importantes que tiene hoy Alemania, se resume en mucho el camino del

¹⁹ A la pregunta de si Putin era un demócrata intachable, Schröder respondió: “Sí, yo estoy convencido que él lo es” (‘Putin ist ein lumpenreiner Demokrat? Ja, ich bin überzeugt, dass er ist’), *Hamburger Abendblatt*, 23 de noviembre de 2004.

²⁰ Hay que insistir en que ante cualquier acercamiento entre Alemania occidental y la Unión Soviética, se levantaba el fantasma del Tratado de Rapallo; por ello a comienzos de 1989, con el acercamiento entre estos dos países se volvió a hablar en la opinión pública de un nuevo Rapallo.

Estado alemán hacia un reconocimiento dentro de las democracias y los estados occidentales desde 1945 hasta hoy. Según la mayoría de los analistas, Alemania ha dejado de ser el país ‘especial’ dentro del concierto de las potencias occidentales a pesar de las carencias y fragilidades que pueda tener. La coalición de izquierda de socialdemócratas y verdes, encarnados en las figuras de Gerhard Schröder y Joschka Fischer, sería irónicamente quien se encargarían de mostrar que Alemania se movía dentro del concierto de estados y de potencias según sus necesidades e intereses y con la misma obviedad que los demás. ¿Pero ya ha entrado en la ‘normalidad’? ¿Y va en la misma dirección que las otras potencias europeas?

Para ver de cerca el posicionamiento a nivel internacional de la República Federal de Alemania después de 1990, y poder tener elementos que permitan preguntarse si Alemania es hoy una potencia europea ‘normal’ o no, vamos a presentar los conflictos internacionales más relevantes y su actuación en ellos. No se trata de relatar la cronología de los conflictos sino de presentar las decisiones importantes, que en cuestiones de política exterior han to-

mado los diferentes gobiernos y rastrear así su política exterior.

La primera prueba en el nuevo escenario internacional para Alemania sería la segunda guerra en Irak que comenzó el 16 de enero de 1991, cuando apenas se estaban terminando las negociaciones ‘dos más cuatro’²¹ durante el proceso de la reunificación. Se inició tres meses y trece días después de la unidad alemana, y costaría 61 mil millones de dólares de los cuales dos tercios fueron aportados por Alemania, Kuwait, Japón y Arabia Saudita (Wolfrum, 2007, 461); Alemania asumiría 18.000 millones de marcos²². En esta guerra no participó la Unión Europea, pero sí las potencias militares continentales Francia y el Reino Unido y muchos de los países de la Unión Europea²³, quienes lo hicieron o a través de la marina o de la infantería (Görtemaker, 2009). Alemania no participó militarmente, no solo porque se encontraba en pleno proceso de reunificación, sino también por la actitud cuidadosa y no militarista que debía mostrar tanto a su población como al mundo y a las potencias mundiales como nueva potencia soberana. Todo ello, sin embargo, le valdría el reproche de parte de los

²¹ En el marco de la Conferencia de Ottawa entre la OTAN y el Pacto de Varsovia en febrero de 1990, se aceptó la propuesta de las negociaciones de los dos estados alemanes y los cuatro países aliados. Los encuentros dos más cuatro se hicieron en Bonn (mayo), en Berlín (junio), en París (julio) y una última ronda en Moscú el 12 de septiembre en donde se firmó el “Tratado sobre la reglamentación final en relación a Alemania”.

²² De estos 18.000 millones de DM, 10.000 millones irían a EE.UU., Turquía recibiría 1.500 millones, el Reino Unido 800 millones y Francia 300 millones de DM; un 30% del total de la ayuda humanitaria la asumió también Alemania lo que permitió una ayuda inmediata para los refugiados y desplazados de la zona ocupada por Irak en Kuwait, entre ellos 250.000 palestinos (Görtemaker, 2009, 69-70). Después de terminado el conflicto el ejército alemán contribuyó a despejar las zonas minadas en el golfo Pérsico.

²³ Países Bajos, Portugal, Dinamarca, España, Grecia e Italia.

países que fueron a la guerra, de que la nueva Alemania tenía una ‘diplomacia de chequera’.

El segundo conflicto que conmocionó al continente europeo fue la guerra en Yugoslavia que se inició en 1991 y terminó en 1999 (1991 guerra de Eslovenia; 1992-1995 guerra de Croacia; 1992-1995 guerra de Bosnia, 1999 guerra de Kosovo). Ante su segunda gran prueba, la RFA en el marco de una cumbre de la OTAN, en Roma el 8 de noviembre de 1991, propone el reconocimiento inmediato de Eslovenia y Croacia antes de la Navidad de 1991; y luego oficializa ese reconocimiento en diciembre del mismo año, medida que fue criticada por las potencias continentales y considerada como la primera decisión en solitario de la RFA.

Al ejército alemán, creado en 1955, le estaba prohibido por la Constitución participar o intervenir en alguna guerra por fuera de las fronteras de los países miembros de la OTAN; ante la persistente presión de las Naciones Unidas de una cooperación más activa en los lugares de conflicto, finalmente el Tribunal Constitucional declaró el 12 de julio de 1994 que la participación del ejército alemán en áreas por fuera de los países de la OTAN era “conforme a la ley, siempre y cuando sirviera para ‘llevar y asegurar un orden pacífico permanente en Europa y entre los pueblos del mundo’” (De-

cisiones del Tribunal Constitucional Federal citado por Wolfrum, 2007, 462).

Ante la guerra continuada, y ya con la decisión del Tribunal, el parlamento alemán decide el 30 de junio de 1995 por 386 votos a favor contra 258 y 11 abstenciones, el envío de tropas a la ex-Yugoslavia (Wolfrum, 2007, 462); se trataba de participar en Bosnia Herzegovina sobre la base de un mandato de la ONU (IFOR/SFOR) después de firmada la paz entre Croacia y el gobierno bosnio de Sarajevo. Esto representó una ruptura en cuestiones de política exterior y de seguridad para el país: Alemania participaba con tropas por fuera del territorio de la OTAN²⁴.

Será irónicamente un gobierno de izquierda –coalición de la socialdemocracia y el pacifista partido verde– quien a finales de los noventa, durante el conflicto yugoslavo en Kosovo, llevaría a Alemania esta vez a hacer la guerra por fuera de las fronteras de los países de la OTAN, bajo las banderas de la OTAN y con el discurso de una ‘intervención humanitaria’. El ministro de relaciones exteriores Joschka Fischer del partido verde, diría para legitimar su decisión: “*Yo he aprendido no solo: nunca más guerra. Yo también he aprendido: nunca más Auschwitz*”²⁵ (Hilz, 2009, 43). Para Gerhard Schröder fue además importante mostrar que la OTAN podía contar incondicionalmente con

²⁴ La primera acción del ejército alemán posterior a la caída del muro fue en Camboya el 15 de junio de 1992; se acentuó sin embargo su carácter de acción de ayuda médica y de policía, pero fueron soldados los que participaron en esta acción por fuera del territorio de la OTAN; se desató un gran debate a raíz de su posible carácter inconstitucional. En 1993 el gobierno alemán decidió también enviar soldados para que participaran de los vuelos de reconocimiento de la OTAN en Bosnia.

²⁵ “Ich habe nicht nur gelernt: Nie wieder Krieg. Ich habe auch gelernt: Nie wieder Auschwitz”.

Alemania, más aún porque los verdes durante su campaña para las elecciones parlamentarias en 1998 habían puesto a debate la abolición de la OTAN (Joerissen, 2007).

La guerra en los Balcanes, la guerra a la que desde un comienzo habían temido los europeos, finalizó a mediados de 1999, casi diez años después de iniciada dejando atrás imágenes que recordaron de cerca la debacle de la primera y la segunda guerra mundial. Para Alemania había significado la primera participación en dos guerras por fuera del territorio de los países de la OTAN. En Kosovo, la misión militar bajo la dirección de la OTAN le permitiría a las unidades alemanas además tener un papel militar propio como el de Francia, Reino Unido y Estados Unidos, por su responsabilidad asumida en su sector de ocupación (Prizren). Hacia finales de esa década Alemania tenía ya cerca de 10.000 soldados en los Balcanes entre las misiones SFOR y KFOR (Hilz, 2009, 43). Además de la participación en estas misiones militares, la RFA dio su apoyo a través de la reconstrucción civil y económica y juega hoy un papel prominente en estos países. Es de remarcar que Alemania fue uno de los países que se perfiló en Kosovo como potencia preocupada por encontrar una solución diplomática y ello respondiendo con certeza al temor de la población alemana de “nunca más guerra”.

El siguiente conflicto, que tuvo un gran significado en el lento y complejo posicionamiento de la Alemania como potencia en el

escenario internacional, se inició con el ataque a las Torres Gemelas en Nueva York y al Pentágono en Washington el 11 de septiembre de 2001.

La rápida reacción del canciller Gerhard Schröder expresando en un telegrama a las 17 horas del mismo día su “solidaridad ilimitada” y la declaración oficial ante el parlamento un día después “...los ataques de ayer en Nueva York y Washington no son solo un ataque a los Estados Unidos de América; estos son una declaración de guerra contra todo el mundo civilizado”²⁶, mostraron la actitud incondicional de Alemania del lado de Estados Unidos; se aprobó el apoyo a la Coalición Internacional contra el Terror ese 12 de septiembre.

El 7 de octubre de 2001 inicia Estados Unidos la guerra en Afganistán contra los talibanes.

Con base en el artículo 51 de la Carta de la Naciones Unidas se redactaron las resoluciones de la ONU del 12 y el 28 de septiembre en donde se condenan los ataques como una ‘amenaza para la paz internacional y para la seguridad internacional’ y se aduce la “legítima defensa” de los EE.UU.; Alemania vio legitimada y justificada su participación en la guerra, más aún cuando se fundamentaba en el artículo 24 de la Carta Constitucional de la RFA y en sus obligaciones en el marco de la OTAN.

La República Federal le otorgó además a Estados Unidos un permiso ilimitado para utilizar sus puertos, los aeropuertos, estacionar una flota en el Mediterráneo y sobrevolar su te-

²⁶ Véase la declaración completa del 12 de septiembre de 2001, en DokumentArchiv.de, http://www.documentarchiv.de/brd/2001/rede_schroeder_terror-usa.html (Recuperado en marzo de 2011).

territorio aéreo. Alemania tenía que demostrar su solidaridad en concreto, presión que percibió el gobierno a través de algunas declaraciones desde la OTAN.

En el marco del mandato de las Naciones Unidas se crea la *International Security Assistance Force*, ISAF, avalada por el Consejo de Seguridad el 20 de diciembre 2001 y en la que participaron 36 países. Alemania entró a la guerra en Afganistán con un contingente de casi 1800 de la marina y de la fuerza aérea, 800 soldados de defensa contra armas ABC (atómicas, biológicas y químicas), 250 del cuerpo médico, 100 de fuerzas especiales, 500 de fuerza de transporte aéreo y 450 auxiliares (Görtemaker, 2009, 135).

El sí a la guerra pero acompañado de dudas y críticas enérgicas en la política interior²⁷, envió una clara señal de que Alemania jugaría un papel importante en los diálogos de paz. Este papel se facilitaría por las relaciones históricas existentes entre Afganistán y Alemania ya desde el comienzo del siglo XX. El 27 de noviembre de 2001 se dio inicio, en Petersberg cerca a Bonn, a la Conferencia de la UNO bajo el auspicio del gobierno federal alemán, teniendo como figura acreditada al ministro de relaciones exteriores Joschka Fischer. Más allá del accionar militar del ejército alemán para

asegurar la tregua desde finales de 2003 en la región de Kundus al nororiente de Afganistán, la RFA intentó evitar el fracaso de la misión militar dando recursos en la reconstrucción civil de un Estado afgano. Desde mediados de 2006 Alemania asumió la responsabilidad para las operaciones en esta región.

A pesar de la dificultad que tuvo el gobierno alemán en el logro de una política afirmativa hacia la participación de soldados alemanes en la guerra durante el conflicto en Afganistán, este conflicto no causó en su momento la polarización dentro de los partidos, dentro de la población y los medios de comunicación que traería la tercera guerra en Irak.

La retórica asumida a partir de comienzos de 2002 por el gobierno norteamericano señalando como ‘eje del mal’ a los países de Corea del Norte, Siria, Irán e Irak, no fue de fácil asimilación para muchos de los países europeos y tampoco para la RFA. Esto produjo entre otras cosas que el 31 de enero de 2002, el canciller alemán viajara a Washington a expresar su opinión al presidente de los Estados Unidos, George W. Bush “dejando claro que ‘para Irak valía lo mismo que para Afganistán’, es decir, que la conexión con el terrorismo estuviera demostrada y fuera de toda duda, y todas las medidas debían ser tomadas en concordancia

²⁷ A pesar de la ‘legitimidad’ de la guerra, la coalición de gobierno socialdemócrata y verde, se vio ante una crisis profunda: dos guerras en tres años presionaban la coalición; esta vez estaba claro que quedaba profundamente cuestionado el carácter pacifista del partido verde. La moción presentada por parte del gobierno de tomar parte activa en la guerra había sido decidida el 7 de noviembre de 2001; el canciller Schröder salió de esta crisis utilizando la amenaza de dimitir en caso de que los verdes le negaran el apoyo para el envío de soldados alemanes. Esto empero tuvo costos al interior de los dos partidos de la coalición: 336 delegados votarían a favor, y de ellos 77 delegados tanto de los socialdemócratas como de los verdes votaron a favor solo para salvar la coalición, pero declarando estar en contra de la participación de Alemania en la guerra (Görtemaker, 2009, 137).

con las decisiones del Consejo de Seguridad de la ONU. Solo entonces estaría Alemania de nuevo al lado de EE.UU.” (Görtermarker, 2009, 143).

La guerra en Irak se tradujo en un distanciamiento de la relación entre Alemania y EE.UU., después de que la guerra contra el terrorismo y el conflicto afgano los había unificado. En el verano del 2002 y ante las elecciones para el parlamento alemán, Schröder declaró su disposición de tomar una decisión en cuestiones de política de seguridad de manera independiente, algo que, tomado como eje de la campaña para las elecciones que se aproximaban, con certeza contribuyó en mucho a su victoria en ellas.

No hay que olvidar que Schröder tomó esta actitud de distanciarse de la “Coalición de la Voluntad” (*Coalition of the Willing*)²⁸ contra Irak antes de que se hubiese tomado una decisión en el Consejo de Seguridad de la ONU. Las diferencias al interior de Europa alrededor de la guerra se acrecentaron a comienzos de 2003 cuando Francia y Rusia cerraron filas con Alemania por el no a la guerra. La vieja Europa alrededor del eje franco alemán, se distanciaba de Estados Unidos.

3. LA POLÍTICA EXTERIOR ALEMANA A DEBATE

A pesar de esta creciente participación en los conflictos internacionales que la presenta como

una más de las potencias actuantes en la geopolítica internacional, pareciera que Alemania, por lo menos en lo que respecta a la percepción dentro de la opinión pública alemana, permanece como una potencia diferente a las otras. Además de las diferencias enunciadas antes, la experiencia de la segunda guerra mundial ha llevado a que en el país no se acepte sin más esta política militar activa a nivel internacional y es un factor de presión permanente en la política interna con el que hay que contar.

Introducimos aquí algunos elementos importantes de los debates, temores y de las voces que se han elevado en la sociedad alemana ante los dos conflictos internacionales más controvertidos por su incidencia actual para el país —Afganistán y Libia—, para luego intentar llegar a algunas conclusiones de hacia dónde va Alemania o por lo menos dejar un par de inquietudes abiertas. Alrededor del debate también se tendrán en cuenta algunas miradas relevantes de comentaristas de prensa internacional sobre el papel de Alemania.

El primero es el conflicto en Afganistán que está siendo un bocado duro de tragar para Alemania; los grupos talibanes han efectuado ataques a objetivos precisos de las fuerzas internacionales en Afganistán, y la amenaza a los soldados alemanes ha aumentado dejando un saldo creciente de muertos y heridos, lo que ha conllevado a que con cada día que pasa, esta intervención se haga más difícil de justificar ante la opinión pública alemana; aunque esto viene

²⁸ Esta frase, que quedó acuñada para el contexto de la invasión de Irak en la tercera guerra del golfo, es una expresión que venía siendo utilizada ya desde los años ochenta para señalar un grupo de países que, alrededor de Estados Unidos, actuaran colectivamente por fuera del mandato de las Naciones Unidas.

desgastando al gobierno de Ángela Merkel y su coalición democristiana-liberal, a la canciller no le será fácil dejar su participación en esta región porque la coalición internacional, ante todo los Estados Unidos, pide que Alemania sea cada vez más activa en Afganistán a raíz de la creciente desestabilización de la región, especialmente en Pakistán.

La intervención de Alemania en Afganistán se le había presentado a la opinión pública como una ayuda a la reconstrucción del país y solo después de varios escándalos por ‘daños colaterales’ contra la población civil afgana²⁹, pero también por la muerte de varios soldados alemanes, el hasta hace poco ministro de defensa Karl-Theodor zu Guttenberg designó abiertamente la misión en Afganistán como una “guerra”.

Diez años después de enviar soldados alemanes a Afganistán³⁰, no se ha podido todavía convencer a la población de que es importante participar en ella; los partidos no han logrado convencer a la población sobre los objetivos y los medios para lograr lo que se quiere, y ante

los fracasos no se tiene tampoco claridad alrededor de qué tipo de medidas y cambios deben tomarse (Hilz, 2009). Como ya antes se había dicho, lo que se refleja en la opinión pública no parece que sea cansancio de la participación de Alemania en Afganistán sino simplemente el que la población no está acostumbrada a la guerra (Frank, 2009).

Sin embargo, así como se escuchan las voces críticas y de descontento de parte de sectores de la población pacifista ante la política alemana en esta parte del globo, se escuchan también voces a favor de la participación en este tipo de acciones militares internacionales con todas sus consecuencias; así por ejemplo la controvertida Carta a los Editores, enviada por un cientista político de la Universidad de Trier al periódico *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, en donde se leía que no existían las guerras limpias y que en momentos de asimetría había siempre daños colaterales inherentes a las leyes de la guerra³¹. *Informationen zur deutschen Aussenpolitik* (Informaciones sobre la política exterior alemana) escribe que des-

²⁹ Un ejemplo de ello y de los problemas que enfrentan los diferentes gobiernos alemanes durante sus acciones militares en el extranjero, fue la muerte de alrededor de 140 jóvenes afganos como consecuencia de un bombardeo ordenado en septiembre de 2009 por un comandante alemán del ISAF a un camión de gasolina en la cercanía de Kundus en Afganistán; esta noticia provocó una ola de críticas y de malestar y un inmenso debate al interior del país que llegó a conocerse en los medios como el “affaire Kundus”. Apenas en febrero de 2011 finalmente en la corte de Düsseldorf se decidió que no habría consecuencias legales para los dos implicados en el bombardeo.

³⁰ Según datos del 22 de octubre de 2009 del ISAF (*International Security Assistance Force*) en Afganistán, hay 71030 soldados de 43 países. Entre ellos: Estados Unidos (34800), Reino Unido (9000), Alemania (4365), Francia (3095), Canadá (2830), Italia (2795), Países Bajos (2160), Australia (1350), España (1000), Rumania (990), Turquía (720), Dinamarca (690), Bélgica (530). Citado por Hilz, 2009, 45. Según STATISTA hay actualmente 90.000 soldados en Afganistán, <http://de.statista.com/statistik/info/>.

³¹ *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, Briefe an die Herausgeber/Carta a los editores: *Die Gesetze des Krieges werden ignoriert*, Martin Wagener, Nr. 284, lunes 7 diciembre 2009, pág. 8., http://www.martin-wagener.org/tl_files/Dokumente/FAZ.pdf

de este mismo instituto de ciencia política se escuchan voces adicionales que le aconsejan al gobierno sobre la importancia de lograr un marco legal que le permita al gabinete “en caso de acciones militares el reaccionar rápida y ampliamente ante situaciones de conflicto y escenarios peligrosos”, además “desarrollar métodos e instrumentos para disminuir la sensibilidad de la sociedad alemana ante las víctimas” y una reforma al ejército que “se aleje de un ejército para la defensa del país hacia un ejército móvil que esté armado para acciones en todo el mundo”³².

Lo cierto es que después de la caída del muro y la posibilidad de abandonar el ‘sendero especial alemán’, apoyado para ello en la participación en las diferentes organizaciones internacionales como la ONU, la UE, la OTAN, sin embargo los alemanes “oscilan entre el aumento excesivo ético de las acciones militares (como en la guerra de Kosovo) y la condena moral (como en la guerra de Irak). Notan, que los dirigentes políticos cubren la situación con una cortina de humo (como en Afganistán) y tienen temor de llamar por el nombre lo que allí ocurre, a saber guerra” (Frank, 2009).

El otro conflicto que está siendo acompañado también por una importante y reciente discusión, tanto dentro de los partidos de gobierno y parlamento y de la opinión pública alemana como dentro de la prensa europea y

norteamericana, nos puede dar pistas sobre la dirección de la política exterior alemana: Libia y la abstención de la República Federal de Alemania en el Consejo de Seguridad ante la resolución 1973 del 17 de marzo de 2011 de la ONU. Esta abstención ha sido entendida por algunos como ‘la primera incursión a solas desde 1949’³³ y como un ‘tectonic shift’ (Speck, 2011) dentro de la política exterior alemana.

Aunque Alemania ya había dicho ‘no’ durante la guerra de Irak mostrando independencia hacia EE.UU., es bueno tener en cuenta ciertas diferencias que han llevado a que algunos analistas consideren este como un momento de cambio en la política alemana. En el 2002 el ‘no’ de Schröder tuvo el apoyo francés y fue hecho por un partido que había visto con suspicacia desde mucho tiempo atrás la estrecha alianza con EE.UU.; los diferentes partidos tuvieron posiciones antagónicas de tal forma que los democristianos le exigieron al SPD ir a la guerra contra Irak al lado de los Estados Unidos. Con la abstención en Libia, Alemania está en cambio sola ante los tres grandes aliados históricos y es precisamente el partido democristiano, desde siempre defensor de la alianza hacia occidente, quien se muestra desafiante ante EE.UU. (Speck, 2011); esta vez, a pesar de críticas y declaraciones, ningún partido exigió oficialmente que Alemania tomase parte en esta acción militar.

³² *Die Gesetze des Krieges*, German-Foreign-Policy.com, Informationen zur deutschen Aussenpolitik, 26.05.2011. Todas las citas son de este artículo.

³³ Véase: *Der erste Deutsche Alleingang*, en German-Foreign-Policy.com, <http://kritische-massen.over-blog.de/article-german-foreign-policy-libyen---der-erste-deutsche-alleingang-70245895.html> (Consultado el 20 de mayo de 2011).

Hay que tener en cuenta que la resolución³⁴ se logró sobre la base de una norma de la ONU aprobada en el 2005 – *‘Responsability to Protect’*– que después de la experiencia de Kosovo y Ruanda en la década de los 90, permitía actuar, en casos limitados, en territorio soberano de países que violaran los derechos humanos de su población civil a través de una intervención internacional; esta norma tiene como presupuesto que la decisión debe tomarse caso por caso, votarse dentro del Consejo de Seguridad por lo menos con 9 de los 15 votos y que no debe haber veto de ninguno de sus cinco estados permanentes.

La resolución sobre Libia³⁵ tenía esta legitimidad y legalidad que se vio además acrecentada con el pedido de intervención de la Liga Árabe³⁶ y de los mismos rebeldes de la oposición en Libia.

¿Debió haber apoyado Alemania esta resolución bajo estos supuestos? ¿Y tiene real-

mente el significado que anotan los analistas, el no haberlo hecho?

Müller (2011) sostiene que ninguna otra intervención anterior había tenido tanta legitimidad y legalidad como esta y aseguran que el accionar de Alemania en el caso de Libia es un “desastre”; se trataba de decidir cómo salvar más vidas, si interviniendo o no, y no del falso dilema entre provocar más víctimas con la intervención de las que sin intervención se están dando; se adiciona a ello que actuó en contra del tan defendido multilateralismo que venía defendiendo dentro de la concepción del poder civil alemán; Alemania, alejándose de sus aliados europeos más importantes y de EE.UU., quedó con esta decisión sola, aislada y con su reputación deteriorada.

En esta dirección va la crítica desde el *New York Times* del 23 de marzo bajo el título “Germany Steps Away From European Unity”³⁷, en donde se afirma “Germany pointedly

³⁴ La resolución en sí no deja de ser problemática y no dejó de provocar algunos resquemores; un ejemplo de ello es la India cuyo representante cuestionó la neutralidad de la ONU, principio fundamental de esta organización, porque con estas acciones militares de hecho se tomaba partido por una de las partes en conflicto; la misma crítica se hizo a la intervención de la ONU en la Costa de Marfil.

³⁵ Para ver el texto de la resolución véase: www.un.org/es/documents/sc/

³⁶ “Decided: 1. To call on the Security Council to bear its responsibilities towards the deteriorating situation in Libya, and to take the necessary measures to impose immediately a no-fly zone on Libyan military aviation, and to establish safe areas in places exposed to shelling as a precautionary measure that allows the protection of the Libyan people and foreign nationals residing in Libya, while respecting the sovereignty and territorial integrity of neighboring States...”, en The outcome of the Council of the League of Arab States meeting at the Ministerial level in its extraordinary session On The implications of the current events in Libya and the Arab position, Cairo, March 12th, 2011, <http://responsibilitytoprotect.org/Arab%20League%20Ministerial%20level%20statement%2012%20march%202011%20-%20english%281%29.pdf> (Recuperado el 4 de junio de 2011).

³⁷ En este mismo artículo se afirma que paralelo a la política de Libia, la política de Ángela Merkel en relación con ir remplazando las plantas nucleares existentes, supone alejarse y poner aún más a prueba las relaciones con Francia, que deriva 75% de su poder energético de la energía nuclear. En la noche del lunes 30 de mayo de este año, la coalición de gobierno acordó que Alemania abandona totalmente la energía nuclear. Para el 2022 serán cerradas las últimas 17 plantas.

refused to go along with the political aims and leadership of its two most important European allies, Britain and France, as well as the United States”, y que con esta acción aumenta su “willingness in a post-cold-war World to act like other countries, subordinating relations with allies for the sake of national interests –and even for domestic political reasons” (Erlanger & Dempsey, 2011). Con esta decisión Alemania aleja la posibilidad de lograr un puesto permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU, pero además también menoscaba de forma profunda la posibilidad de la Unión Europea de tener un puesto allí, al mismo tiempo que, añade Joshcka Fischer desde el partido verde, pierde su credibilidad en las Naciones Unidas y en el Cercano Oriente. Klaus Nauman (2011), antiguo inspector del ejército alemán, señala a su vez esta decisión ‘histórica’ como un gran error y sostiene que con ello convierte la idea de una política exterior unificada dentro de la Unión Europea en una farsa. Dentro de las diversas críticas se remarcó que la decisión de Alemania había puesto al país de repente del mismo lado que Rusia, China, Brasil e India al mismo tiempo que se distanciaba de sus aliados históricos.

Roger Cohen (2011) también columnista del *New York Times*, escribió que “I do think Germany has entered a new era of ambivalence and nationalist calculation”, mientras que en el *Der Spiegel* se leía que se habían cuestionado los principios de la política exterior alemana y en la *The Economist* (2011) se opinaba que “Europe’s

biggest economic power seems reluctant to have a foreign policy to match”.

El debate a nivel de política interior ha también dividido las posiciones y a pesar de que –con excepción del partido La Izquierda (Die Linke)– de parte de casi todos los partidos, incluidos los de la coalición de gobierno, se han escuchado severas críticas a la política del liberal ministro del exterior Westerwelle y de la canciller Merkel (de Theo Waigel/CSU, Jürgen Trittin/Verdes, Norbert Lammert/CDU, Sigmar Gabriel/SPD, entre otros), sin embargo, se confirma también que ningún partido rechazó oficialmente la decisión o exigió participar en la intervención.

Las causas que intentan explicar la actitud en solitario de Alemania son variadas. Algunos argumentan que fue el desprestigio creciente de la misión en Afganistán aunado al cálculo político de la coalición de cara a las elecciones en Baden-Württemberg lo que condicionó esta determinación, pero, como sostiene Speck (2011), habría que explicar entonces por qué se necesita tener esa política para ganar electores. Otros piensan que Alemania no está ya dispuesta a hacerle más concesiones a su rival continental, Francia, y que está dispuesta a asumir los costos. Desde Francia se escucha de un alto diplomático que esta abstención es un ‘error con costos políticos imprevisibles’ (Wiegel, 2011). Algunos observan esta actitud como un rechazo a una operación orquestada desde Francia, pues París espera a través del apoyo a los rebeldes en Libia, poder recuperar

el prestigio perdido en el norte de África³⁸; es en el marco de evitar este fortalecimiento, que según estos análisis se entendería la no intervención militar de Alemania en Libia.

Si en Libia la acción militar no tiene los resultados esperados, y lo cierto es que cada vez más recibe críticas de Rusia, de la Unión Africana, de algunas fuerzas del mundo árabe, los analistas creen que para Alemania se abrirían nuevos espacios y ello dentro del marco de la crisis del euro y sus consecuencias para la UE; tras evaluación de los últimos movimientos en Berlín en la guerra en Libia se está entendiendo la política alemana como una búsqueda de lograr una influyente posición del medio, según el cual “Alemania estaría predestinada como un poder neutral, a negociar un armisticio entre los partidos en guerra y eventualmente a asegurarlo con la ayuda de tropas de ocupación”³⁹. De hecho después de un reconocimiento del gobierno provisional, el 13 de mayo la RFA ha abierto en Bengasi, sede de este gobierno, una oficina de comunicación. Si Berlín logra convertirse en un mediador sería un triunfo para Alemania y una derrota para París, esto solo bajo el supuesto de que los rebeldes del este de Libia no lleguen a tomar el poder. “Si el plan logra tener éxito, esta verdadera primera política exterior en solitario de Berlín estaría coronada por el éxito”⁴⁰.

El debate fundamental en Alemania que está en el fondo de todas las decisiones de participación o no en los conflictos internacionales desde que el país alcanzó su soberanía nacional en 1990 se ve abreviado en la consigna que resultó de la experiencia del régimen nacional-socialista y la segunda guerra mundial: ‘nunca más guerra’. En Alemania como en ningún otro país existe un gran temor a una remilitarización de su política exterior; para la población alemana, no es algo ‘obvio’ la participación en una guerra como si lo es en Francia o el Reino Unido. Es un país en donde como en ningún otro, el lenguaje militar, la presentación de las fuerzas armadas en espacios públicos y el pathos patriota alrededor del ejército tiene poca resonancia dentro de la población y más bien es visto con gran recelo. Las críticas profundas desde la izquierda apuntan a ver en el accionar de los diferentes gobiernos de la RFA desde la caída del muro, el intento de pasar de una potencia media europea a una potencia armada en el marco de la Unión Europea buscando su ubicación mundial y, en especial, queriendo lograr unos intereses geoestratégicos en Europa del este, en el Cercano y Medio Oriente así como en África y Asia. Esta crítica se vería confirmada con un informe de finales de 2010 en donde se expresa claramente que el ministro de defensa alemán, De Maiziére, está preparan-

³⁸ Según el German-Foreign-Policy.com, Francia exigió una intervención de la Unión Europea en Tschad y ha intentado a través de medios no militares utilizar a la Unión para fortalecer su posición en el Norte de África, objetivos que la RFA ha logrado obstaculizar. Véase: *Der erste Deutsche Alleingang* en German-Foreign-Policy.com

³⁹ “El que ríe de últimas”, German-Foreign-Policy.com, *Der lachende Dritte*, 16.05.2011.

⁴⁰ German-Foreign-Policy.com, *Der lachende Dritte*, 16.05.2011.

do a la opinión pública para próximas acciones que irían más allá de lo que Alemania está normalmente dispuesta, y señala algunas de las misiones en países como Pakistán, Jemen, Somalia o Sudán⁴¹ y esto a su vez explicaría la reforma al ejército que se está llevando a cabo que, además de disminuir el número de soldados y con ello los costos, implica un cambio de fondo de un ejército defensivo con servicio militar obligatorio, a un ejército profesional ofensivo.

Las voces más multilateralistas argumentan que Alemania con la creciente participación en acciones militares no está haciendo otra cosa que moverse desde la defensa del Estado alemán hacia el cumplimiento de sus obligaciones internacionales ante la OTAN como ante Estados Unidos.

A su vez la toma de distancia en defensa de los intereses propios del país como se entiende el no de Irak y la actual abstención de la canciller sobre la resolución de Libia, es valorada por los cientistas políticos de diferente manera; mientras unos defienden esta creciente independencia de Alemania como necesaria a pesar de los conflictos que ello pueda acarrear hacia los EE.UU., la OTAN y hacia el interior de la Unión Europea, otro sector de analistas ve esto como un gran error; durante la guerra de Irak con la conformación del eje franco alemán, se criticó el que Alemania se hubiera dejado llevar hacia el antiamericanismo francés

(Varwick, 2007). La abstención de la RFA en el caso de Libia la separaba del multilateralismo activo que está en la base de la resolución de la ONU, para tomar un camino en solitario y quedar así aislada (Müller, 2011).

Los más optimistas ven en ello el diferenciamiento creciente de la política exterior alemana de las otras potencias continentales más guerreristas; el 'no' del ministro de relaciones exteriores Westerwelle lo que hizo fue "haber traducido un sentimiento mayoritario dentro de la población alemana": Alemania se estaría proyectando como un poder pacifista, un *soft power*, en medio de los otros actores internacionales (Speck, 2011).

La abstención alrededor de la resolución sobre Libia, empero no creemos que sea por ahora un cambio de una política de un '*never alone*' a una búsqueda de un camino en solitario a nivel internacional, ni tampoco creemos que sea un posicionamiento abierto a ser un *soft power*. Ante el parlamento alemán la canciller, al tiempo que explicaba la abstención, aseguraba que: "También porque Alemania no toma parte en la aplicación de la Resolución 1973, vamos a aliviar a nuestros aliados de la OTAN con el envío de aviones awacs sobre Afganistán"⁴².

Cierto es que los costos políticos internos de una intervención, que no aparece como sopesada a profundidad, sino como una fuga hacia adelante de los países intervencionistas

⁴¹ German-Foreign-Policy.com, *Clausewitz reloaded*, 30.05.2011.

⁴² Bulletin der Bundesregierung, Nr. 31-1 vom 24. März 2011, Regierungserklärung von Bundeskanzlerin Dr. Angela Merkel, <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Bulletin/2011/03/Anlagen/32-1-bk.property=publicationFile.pdf> (Recuperado el 4 de junio de 2011).

en aras del interés nacional, intentando dar respuesta, más que al problema humanitario en Libia, a la revolución en marcha en el mundo árabe y kabil, son más altos para Alemania que para los otros países occidentales partícipes de los bombardeos. Esto se lee en entrelíneas en la declaración de Ángela Merkel, jefe de gobierno de la coalición democristiana-liberal ante el Parlamento alemán el 24 de marzo de 2011 sobre la cuestión Libia:

“La Resolución 1973 aprobada la semana pasada en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas tiene como objetivo poner coto a la guerra de Gadafi contra su propio pueblo. Como ustedes saben, al momento de votar esta resolución el gobierno federal se ha abstenido. El gobierno se abstuvo porque tenía dudas en relación con la realización militar de esta resolución. Por ello Alemania no envía tampoco soldados del ejército federal. Pero también aun cuando esto es así, al mismo tiempo vale: el gobierno federal apoya ilimitadamente los objetivos que se han aprobado con esta resolución y desde el principio se ha empleado a fondo por estos. Por ello confiamos en unos resultados rápidos y sobre todo duraderos para lograr estos objetivos” (Canciller Federal Ángela Merkel, declaración del gobierno ante el Parlamento)⁴³.

El cuidado de no desgastarse innecesariamente ante una población pacifista y que pide cuentas nos parece que explica más lo que habría llevado al gobierno democristiano-liberal a asumir los costos de las críticas internacionales

y nacionales por su abstención. En este aspecto estaríamos de acuerdo con Speck (2011) al pensar que este aislamiento no le provoca hoy temor a Alemania y es un cambio, porque pone de presente que sus gobiernos están cada vez menos dispuestos a seguir la línea de sus aliados occidentales, actuando en contra de la opinión pública alemana, lo que a su vez alimenta la tesis de que el país cada vez actúa más según sus intereses nacionales.

Pero la amarga experiencia de la guerra, y la política expansionista del nacionalsocialismo han dejado una profunda huella difícil de contrarrestar con discursos del interés nacional. Contra los intentos de borrar estas huellas de la memoria se dirige el reciente artículo crítico del gran filósofo alemán Jürgen Habermas sobre el gobierno de Ángela Merkel publicado en el *Süddeutsche Zeitung* en donde se lee que:

“La reunificación ha puesto en marcha un cambio de mentalidad en Alemania, que (como confirman las investigaciones desde la ciencia política) también supone la propia manera de verse y la orientación de la política exterior alemana, y la ha cambiado en dirección a un mayor egocentrismo. Desde los años noventa crece paulatinamente la autoconciencia de una ‘potencia media’ que, apoyada en lo militar, es actor en el escenario mundial. Esta autoconciencia está remplazando la hasta ese momento mantenida cultura de la moderación de un poder civil, la cual quería dar un aporte para darle una base jurídica al sistema desen-

⁴³ Bulletin der Bundesregierung, Nr. 31-1 vom 24. März 2011, Regierungserklärung von Bundeskanzlerin Dr. Angela Merkel, <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Bulletin/2011/03/Anlagen/32-1-bk.property=publicationFile.pdf> (Recuperado el 2 de junio de 2011).

frenado de la competencia entre los Estados. Esta transformación se muestra también en la política europea especialmente desde el cambio de gobierno de 2005” (Habermas, 2011).

Quo vadis Alemania

Ahora bien, creemos que Alemania seguirá blandiendo la carta del multilateralismo, aunque sea de manera creciente instrumentalmente y aunque el interés nacional determine cada vez más la política exterior. Seguirá diferenciándose de la primera potencia mundial no solo por el mayor acento en los organismos internacionales como la ONU y la OTAN⁴⁴, sino por su política con respecto a otros temas. Así la RFA ha apoyado decididamente a la Corte Penal Internacional que fue creada en 1998; además ha dado gran importancia a las cuestiones de preservación del medio ambiente, algo que ya desde el canciller Helmut Kohl se venía llevando hacia delante; el protocolo de Kioto, aun con la incertidumbre de lo que pasará con este después de 2012, fue entre los primeros acuerdos en esta dirección.

Ciertamente existen grandes diferencias en la política exterior entre la potencia media RFA y la primera potencia mundial. La política exterior alemana es menos global y más regional; el acento hacia el multilateralismo

en Alemania es mucho menos instrumental y todavía hace parte estructural de la política exterior alemana. La presencia norteamericana en el entorno mundial tiene como un supuesto ser la primera potencia militar, mientras que la política exterior alemana utiliza, hasta hoy, más los medios políticos y económicos. Rudolf (2005) señala que la política exterior alemana debería dirigirse hacia el fortalecimiento del papel hegemónico norteamericano en el sentido de la lógica liberal de hegemonía *-multilateral tanto como sea posible, unilateral tanto como sea necesario-* e ir a su vez contra los elementos de la política americana que vayan contra esta lógica liberal y contra los propios intereses y valores alemanes. Los EE.UU. a pesar de diferencias y contradicciones, siguen siendo el aliado transatlántico más importante de Alemania y la OTAN sigue siendo, por excelencia, una base fuerte de su política de seguridad.

¿Y la Unión Europea? La política exterior de Alemania está inserta en la Unión Europea, aunque ello no significa que coincidan siempre, pero por lo menos a corto plazo, es bastante difícil imaginar una RFA independiente de la UE en muchos campos porque Alemania es parte decisiva de la política de coordinación y aplicación en la UE.

La Unión Europea antes como ahora, no tuvo una política conjunta ante un conflicto de

⁴⁴ Los diferentes gobiernos alemanes han trabajado por ejemplo en misiones de la OTAN en Kosovo, y también hasta hoy en Afganistán, entre otras, y ha apoyado de manera activa la ampliación de la OTAN al mismo tiempo que ha introducido el debate sobre sus nuevas tareas; además según Varwick (2007, 763) a partir de la caída del muro y después de la reunificación en 1990 el país ha querido tener una influencia más clara en relación con la OTAN y con ello viene dejando de ser el objeto en que se convirtió a partir de 1955, cuando el país simplemente acondicionaba su política a la de EE.UU. para pasar a ser un sujeto y esto sobre todo durante el gobierno del socialdemócrata Gerhard Schröder.

relevancia. Alrededor de esta problemática es ilustrativa la política de la Unión Europea hacia Libia. Aunque el presidente Nicolás Sarkozy intentó convencer a los otros estados de la Unión Europea para que reconocieran como gobierno legítimo al Consejo de Oposición libio de Bengasi, sin embargo la política de la UE se sintetizó en las palabras de la canciller alemana que, palabras más palabras menos, exigía la dimisión de Muamar el Gadafi y llamó para hacer todo lo posible y limitar los sufrimientos del pueblo libio, pero advertía que se debían pensar muy bien los pasos por seguir para que se llegase a un final razonable. A ello añadió el primer ministro de Suecia, Reinfeldt, que no era importante quién reconocía a quién, porque por costumbre la Unión Europea solo reconocía estados. Finalmente mientras los aliados de la OTAN continuaban atacando objetivos militares en Libia, la Unión Europea abrió a finales de mayo una oficina de representación en Bengasi desde donde se deben coordinar todas las actividades de la Unión para el país.

Pareciera que en política exterior la crisis en Libia hubiese confirmado el hecho de que la UE es principalmente un *soft power* y en ello ha jugado un papel decisivo la política de la RFA: Berlín ha rechazado unirse a la intervención militar dirigida por París y Londres. En la abstención a una intervención militar en Libia, se habló en Berlín no de estar en contra de los

finés sino de los medios, es decir, en concreto, en contra de la parte militar de la operación y no de la nueva política de occidente hacia Libia, de abandonar a Gadafi en vez de seguir apoyándole.

Hasta ahora Alemania ha impulsado el proceso de integración europeo⁴⁵; ha tenido una política activa y lo ha llevado adelante por ser el único país que hizo de Europa una “razón de Estado”⁴⁶. La presidencia posterior de Ángela Merkel de la Unión Europea en 2007 con su política de lograr un Tratado que pudiera remplazar al fracasado Tratado Constitucional hablan por ello. Pero los observadores de la política exterior alemana ven allí también un cambio; el interés nacional antes sinónimo de interés europeo hoy no es tan claro; así las decisiones tenían antes un acento supranacional mientras que hoy predominan las decisiones de interés nacional.

No es por ello casualidad que hoy se pregunten en Alemania, como recientemente lo señaló un artículo de Ulrike Guérot del 20 de octubre de 2010, “¿Cuánta Europa debe ser?”⁴⁷; el texto pone sobre la mesa elementos importantes para discutir, que van a ser recurrentes y que es necesario seguir de cerca para vislumbrar, en un futuro no muy lejano, hacia dónde va la política exterior alemana.

Guérot (2010) señala que el orden transatlántico de Yalta llegó a su fin: por un lado

⁴⁵ Véase el texto de Kühnhardt (2010).

⁴⁶ “...los intereses alemanes y el bien europeo eran lo mismo, Alemania y Europa estaban en simbiosis”, Ulrike Guérot, *Wieviel Europa darf es sein?*, 20.10.2010, European Council of Foreign Relations, http://www.ecfr.eu/content/entry/commentary_wie_viel_europa_darf_es_sein/ (Consultado el 30 de mayo 2011).

⁴⁷ Existe la versión en inglés como (European Council of Foreign Relations) ECFR Memo –november.

Europa está en camino de lograr una nueva relación con Rusia, mientras EE.UU. se aleja del continente; por el otro, el orden europeo de Maastricht está detenido. Allí mismo se analiza que Alemania hoy defiende sus intereses en Europa, y se siente sobre-exigida en su papel de dirección de Europa mientras que en Europa se le reprocha el que no quiera ser la dirección. Todo ello contribuye a que en Berlín “se tenga más la impresión de que Alemania se siente frenada por Europa y que sola podría avanzar más rápido, más y mejor” (Guérot, 2010). A esto se añade el que las elites alemanas del mundo del derecho son menos proclives a ver con buenos ojos el proyecto europeo mientras que las industriales contemplan a los países BRIC (Brasil, Rusia, India y China) como la plataforma para su estrategia global y no ya a Europa, olvidando claro está, la excelente posición que ganaron con el mercado interno europeo. Además de todo, el balance de la relación franco-alemana (la simetría de las asimetrías, es decir, el poder económico alemán y el poder nuclear francés) se ha roto ante una Alemania más fuerte. Pero las fuerzas centrífugas dentro de la UE no vienen solo de Alemania, sino ya antes de Francia, Holanda, Reino Unido, Italia y Hungría, entre otras. La pregunta consiste en saber cómo se puede hacer atractivo para Alemania ser el motor de Europa.

Todas estas preguntas e inquietudes lanzadas en este texto de discusión por el *European Council of Foreign Relations*⁴⁸, que inicia una serie de eventos y publicaciones sobre el papel futuro de Alemania en Europa, fueron

retomadas por el ex ministro de relaciones exteriores Joschka Fischer, quien organizó en noviembre de 2010 una discusión bajo el título de “Alemania y la Europa post-romántica”, en donde las preguntas centrales fueron cómo se debía posicionar Alemania en la Europa global del siglo XXI, cuál era la Europa que el país necesitaba, cuánta Europa se necesitaba y qué precio se estaba dispuesto a pagar. Cuáles serán las respuestas y en qué dirección irá la dinámica real, serán motivo de futuras reflexiones.

BIBLIOGRAFÍA

- Buhbe, M. (2007). “Grundzüge einer deutschen Russland-Strategie”, in Reichart, D., Katsioulis, C. and Klüver, K. (eds.). *Kompass 2020*, Berlin, Friedrich Ebert Stiftung, Referat Entwicklungspolitik.
- Burwell, F.G. (2010). “The Lisbon Treaty: an evolutionary revolution in U.S.-EU Relations”, in Burwell, F. and Kühnhardt, L. (eds.), *The Lisbon Treaty in Focus: Germany, the EU, Transatlantic Relations and Beyond*, Washington, D.C, Johns Hopkins University.
- Cohen, R. (2011). “France Flies Germany Flops”, *The New York Times*, April 16th.
- Economist, T. (2011). “The unadventurous eagle”, *The Economist*, May 12th. http://www.economist.com/node/18683155?story_id=18683155
- Erlanger, S. and Dempsey, J. (2011). “Germany Steps Away from European Unity”, *The New York Times*, March 23th. <http://www.nytimes.com/2011/03/24/world/Europe/24germany.html>

⁴⁸ European Council on Foreign Relations (ECFR) es, según su presentación, ‘el primer think-tank pan-europeo’.

- Frank, J. (2009). "Ende des Sonderwegs", *Frankfurter Rundschau*, 5/6 Septembrie.
- Görtemaker, M. (2009). *Die Berliner Republik*, Bonn, Bundeszentrale für politische Bildung.
- Guérot, U. (2010). "Wieviel Europa darf es sein?" *European Council of Foreign Relations*. http://www.ecfr.eu/content/entry/commentary_wie_viel_europa_darf_es_sein/
- Habermas, J. (2011). "Merkels von Demoskopie geleiteter Opportunismus", *Süddeutsche Zeitung*, 7.04.2011. <http://www.sueddeutsche.de/politik/europapolitik-merkels-von-demoskopie-geleiteter-opportunismus-1.1082536>
- Hellmann, G., Wolf, R. and Schmidt, S. (2007a). "Aussenpolitik in historische und systematischen Perspektiven", in Hellmann, G., Wolf, R. and Schmidt, S. (eds.). *Handbuch zur deutschen Aussenpolitik*, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Hellmann, G., Wolf, R. and Schmidt, S. (2007b). *Handbuch zur deutschen Aussenpolitik*, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Hellmann, G. (2010). *Normativ abgerüstet, aber selbstbewusst. Deutsche Aussenpolitik im 20. Jahr nach der Vereinigung*. Universität Frankfurt. <http://www.soz.uni-frankfurt.de/hellmann/mat/IP2010-anm.pdf>
- Hilz, W. (2009). "Kontinuität und Wandel deutscher Aussenpolitik nach 1990", *Informationen zur politischen Bildung*. bpb, 33-60.
- Janning, J. (2010). "Deutschland in Europa", in Hintereder, P. (ed.). *Tatsachen über Deutschland*, Frankfurt am Main/Berlin, Frankfurter Societäts-Medien GmbH. <http://www.tatsachen-ueber-deutschland.de/de/head-navi/impressum.html>
- Joerissen, B. (2007). "Der Balkan -Von Krieg, Frieden und Europa", in Reichart, D., Katsioulis, C. and Klüver, K. (eds.). *Kompass 2020*, Berlin, Friedrich Ebert Stiftung. Referat Entwicklungspolitik.
- Kohl, H. (1990). "Die Erfüllung eines geschichtlichen Auftrags", *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 2.10.90.
- Kühnhardt, L. (2010). "Enlargement, neighborhood and the borders of Europe", in Burwell, F. and Kühnhardt, L. (eds.). *The Lisbon Treaty in Focus: Germany, the EU, Transatlantic Relations and Beyond*, Washington, D.C., Johns Hopkins University.
- Ménudier, H. (2010). "Jamais l'Allemagne n'a été aussi libre", *Le monde diplomatique*, Mai 2010, 89-90.
- Müller, H. (2011). "Ein Desaster. Deutschland und der Fall Libyen", *HSFK Standpunkte. Hessische Stiftung Friedens und Konfliktforschung*, 2011, Nr. 2. <http://www.hsfk.de/fileadmin/downloads/standpunkt0211.pdf>
- Naumann, K. (2011). "Ich schäme mich für die Haltung meines Landes", *Süddeutsche Zeitung*, Nr. 66, 21. März.
- Peters, D. (2007). "Aussenpolitikforschung", in Hellmann, G., Wolf, R. and Schmidt, S. (eds.). *Handbuch zur deutschen Aussenpolitik*, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Quiroga Riviere, M. L. (2009). "Alemania siglo XXI: un balance", *Revista OASIS* – No. 14.
- Rudolf, P. (2005). "Die Notwendigkeit einer strategisch reflektierten deutschen Amerikapolitik", in Sicherheit, S.-S.W.u.P.D.I.f.I.P.u. (ed.). *Ausblick: Deutsche Aussenpolitik nach Christoph Bertram*, Berlin.
- Sommer, T. (1991). "Noch nicht daheim im deutschen Haus", *Die Zeit*, Nr. 26.
- Speck, U. (2011). "Pacifism unbound: Why Germany limits EU hard power", *Policy Brief. Friede. A European Think Tank for global action*.
- Varwick, J. (2007). "Nordatlantische Allianz", in Schmidt, S., Hellmann, G. and Wolf, R. (eds.). *Handbuch zur deutschen Aussenpolitik*, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften.

dbuch zur deutschen Aussenpolitik, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Weller, C. (2007). "Bundesministerium", in Hellmann, G., Wolf, R. and Schmidt, S. (eds.). *Handbuch zur deutschen Aussenpolitik*, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften, 210-224.

Wiegel, M. (2011). "Frankreich freut und ärgert sich", *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 19.03.2011.

Wieland-Karimi, A. (2007). "Die transatlantischen Beziehungen. Der Westen gemeinsam auf dem Weg zu neuen Ufern", *Kompass 2020. Deutschland in den internationalen Beziehungen. Ziele, Instrumente, Perspektiven*, 28.

Winkler, H.A. (2005). *Der lange Weg nach Westen II. Deutsche Geschichte 1933-1990*, Bonn, Bundeszentrale für politische Bildung.

Wolfrum, E. (2007). *Die geglückte Demokratie. Geschichte der Bundesrepublik Deutschland von ihren Anfängen bis zur Gegenwart*, Stuttgart, Phantoon Verlag.

Woyke, W. (ed.) (2008). *Handwörterbuch Internationale Politik*, Leske+Budrich, Opladen.

Archivos e Institutos

Archivo Federal: Bundesarchiv / München-Oldenburg

Archivo del Parlamento Alemán: Deutscher Bundestag

<http://www.bundestag.de/kulturundgeschichte/geschichte/debatte/index.html>

Documentos históricos y colección de fuentes de la historia alemana a partir de 1800

DokumentArchiv.de, http://www.documentarchiv.de/brd/2001/rede_schroeder_terror-usa.html

Boletín del Gobierno Federal: Bulletin der Bundesregierung

<http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Bulletin/2011>

Informaciones sobre la política exterior alemana

Informationen zur deutschen Aussenpolitik German-Foreign-Policy.com, <http://www.german-foreign-policy.com/>

Consejo Europeo de Relaciones Exteriores

European Council of Foreigns Relations, <http://www.ecfr.eu/content/entry/about/>